

IMPACTO SOBRE A POBREZA DOS NOVOS PROGRAMAS FEDERAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA*

Sonia Rocha^{**}

RESUMO Este artigo tem como objetivo verificar o efeito potencial dos programas federais de transferência de renda, criados nos últimos anos sobre a incidência de pobreza medida pelo critério da renda. Os indicadores não se referem a resultados efetivos, mas a simulações de impacto caso os programas fossem aplicados atendendo à totalidade da população-alvo, dadas as normas associadas a cada um. O primeiro conjunto de simulações revela o efeito relativamente modesto dos programas do governo FHC — Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás — sobre os indicadores de pobreza. As simulações das transferências de renda associadas a programas do governo Lula — Fome Zero e Bolsa-Família — mostram efeitos mais acentuados que os programas anteriores, o que era de se esperar, já que o valor do benefício é bem mais elevado e a população-alvo muito mais ampla. Em contrapartida, os programas nos novos moldes enfrentariam maiores dificuldades de focalização e de financiamento.

Palavras-chave: transferência de renda; pobreza; programas sociais

Código JEL: 13

THE NEW FEDERAL INCOME TRANSFERS IN BRAZIL AND THEIR IMPACT ON POVERTY

ABSTRACT This article aims at verifying the potential effect of federal income transfer programs created over the last few years on poverty as measured by the income criterion. The indicators do not reflect actual results; rather, they refer to impact simulations had the programs been applied to their entire target population, considering the rules for each program. The first set of simulations shows the rela-

* Artigo recebido em 24 de maio de 2004 e aprovado em 22 de fevereiro de 2005. A autora agradece aos pareceristas anônimos, que, com suas avaliações cuidadosas e competentes, permitiram melhorar significativamente o texto originalmente apresentado.

** Coordenadora de Projetos da IBRE-Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, 190, Botafogo, CEP 22250-900, Rio de Janeiro, Brasil, e-mail: srocha@fgv.br

tively modest effect on poverty indicators of the school-scholarship program, of income transfers made through health clinics and of income paid as compensation for the former bottled-cooking-gas subsidy, all implemented during FHC's government. The simulations of income transfers under the Zero Hunger Program and by the Family Income Program, both created during the Lula's government, show a greater impact than those mentioned above, which was to be expected given the fact that the value of transfers is much higher and the target population much larger. Nevertheless, these programs would face greater difficulties in targeting the right group of beneficiaries and financing itself.

Key words: income transfer; poverty; social programs

INTRODUÇÃO

Ao final de 2002, término do segundo mandato do presidente FHC, o Governo Federal tinha implementado diversos programas de transferência de renda, tendo aumentado paulatinamente o número de beneficiários e o dispendio associado a este tipo de programa social. Embora assentados em benefícios com valores muito mais modestos que os repassados para a clientela atendida no escopo da LOAS,¹ os recém-implantados programas federais de transferência monetária parecem se constituir numa nova forma de ação contra a pobreza, com chances reais de permanência. O novo governo, ao anunciar logo no início de 2003 as transferências no âmbito do Fome Zero, e, no segundo semestre do mesmo ano, o programa Bolsa-Família, apoiou-os, em larga medida, nos programas preexistentes de pagamento de benefícios monetários diretamente às famílias.

Os exercícios apresentados a seguir têm como objetivo verificar o alcance dos programas federais de transferência de renda já em execução antes de 2003, criados, portanto, no governo anterior, assim como o dos programas criados pelo novo governo, caso atendessem à totalidade da clientela-alvo de cada programa. Os resultados que serão apresentados não medem o efeito de fato dos programas sobre a incidência de pobreza do ponto de vista da renda, já que os dados das pesquisas domiciliares de cobertura nacional não permitem identificar a ocorrência dessas transferências para as famílias, isto é, não permitem verificar a focalização das transferências. Isto porque a PNAD capta a renda das famílias, eventualmente já acrescida das transferências, mas sem identificá-las, o que inviabiliza o cálculo das rendas com e sem transferências, de modo a verificar o efeito dos programas sobre a renda da clientela que tinha por objetivo beneficiar. Algumas das simulações apresentadas, que utilizam os rendimentos de 1999 — antes que os programas estivessem realizando transferências significativas —, permitem contornar este inconveniente. Já as simulações realizadas com base na PNAD 2002, cuja renda declarada já incorpora um montante razoável de transferências, implicam necessariamente alguma subestimação dos indicadores de pobreza. Neste sentido, são úteis especialmente para comparar os impactos potenciais dos dois formatos de transferências propostos durante o governo Lula: o inicial, incorporado no lançamento do Fome Zero no início

de 2003, e o que foi introduzido no segundo semestre do mesmo ano, o chamado Bolsa-Família.

Após esta introdução, a seção 1 descreve as características básicas dos programas criados antes de 2003, para em seguida descrever as simulações e comentar os resultados obtidos em termos de impacto sobre os índices de pobreza. A seção 2 apresenta os resultados das transferências de renda dos programas Fome Zero e Bolsa-Família caso cada um atingisse toda a sua população-alvo definida a partir dos parâmetros desses programas. O objetivo dessa seção é essencialmente o de comparar os desenhos e impactos dos dois programas do novo governo, já que os dados de rendimento da PNAD 2002, utilizados na simulação, já incorporam um número significativo de transferências. Finalmente, a seção 3 sintetiza os resultados e apresenta algumas considerações sobre a operacionalização de programas de transferência de renda.

1. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CRIADOS NO GOVERNO FHC

1.1 Características gerais

Transferências de renda com objetivo assistencial, realizadas pelo Governo Federal, não são uma novidade no Brasil. Desde a década de 1970, têm sido mantidos sem interrupção programas que beneficiam idosos e portadores de deficiência de baixa renda, programas estes incorporados à nova sistemática operacional proposta pela Lei Orgânica da Assistência Social na década de 1990.

Na segunda metade da década de 1990, foram criados novos programas de transferência de renda que podem ser entendidos como uma resposta do Governo Federal a diversas propostas de implantação de programas de transferência de renda, em face de um padrão de desigualdade de renda no país que tem se mantido elevada e praticamente inalterada sob as mais diferentes condições econômicas de curto e longo prazos. No caso específico do Bolsa-Escola, as múltiplas tentativas de implementação por iniciativa municipal tinham demonstrado a necessidade de federalização do programa, já que a esmagadora maioria dos municípios não tinha capacidade financeira e operacional para garantir o seu funcionamento.² O próprio Bolsa-Escola federal, na sua primeira fase (1999-2000), passou por sérios percalços, por

dependem em grande parte da iniciativa municipal, o que acabou por inviabilizá-lo no seu formato inicial.³

A partir de 2001, as medidas tomadas em relação aos programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação demonstram o reconhecimento da necessidade de que o Governo Federal arcasse com a totalidade do ônus financeiro e tomasse a si as responsabilidades de gestão dos programas, em particular no que concerne ao controle da população atendida e ao pagamento dos benefícios.

Ambos os programas estavam focalizados nas famílias pobres com crianças, o que se justifica, já que dentre os pobres brasileiros as crianças estão fortemente sobre-representadas. Assim, enquanto a proporção de pobres para o conjunto da população brasileira se situa em torno de 35%, a proporção de pobres dentre as crianças com menos de um ano de vida é de 55%. Esta proporção se reduz paulatinamente conforme aumenta a idade, mas ainda é de 46% para as crianças de 10 a 14 anos, portanto bem acima da média nacional (Rocha, 2003). Ademais, programas focalizados nas crianças permitem tanto amenizar de imediato a pobreza presente, como melhorar as perspectivas de redução de pobreza futura, especialmente se respeitadas as condicionalidades.⁴

Enquanto o Bolsa-Escola beneficiava as famílias de baixa renda com crianças em idade escolar (de 6 a 15 anos), o Bolsa-Alimentação atendia àquelas na faixa etária de até 7 anos. Os dois programas tinham diversos traços comuns: utilizavam para delimitação da população-alvo um critério de renda, a saber, renda familiar *per capita* abaixo de meio salário mínimo; ancoravam o programa em unidades do serviço público, respectivamente, rede escolar e de saúde; e realizavam pagamento mensal diretamente ao beneficiário (preferencialmente a mãe da família) por meio de cartão magnético. Em ambos os casos o benefício era de R\$ 15 por criança, no limite de três benefícios — isto é, R\$ 45 — por família.

O Auxílio-Gás tem origem diversa da desses dois programas. O objetivo foi o de direcionar para a população de baixa renda, como transferência monetária, os valores correspondentes ao subsídio — via preço, de caráter universal — ao consumo de gás de cozinha, que foi eliminado no início de 2001. O critério de renda para definição da população-alvo era o mesmo dos dois programas já mencionados — meio salário mínimo *per capita* —,

mas não existia qualquer restrição quanto à composição da família, de modo que o número de famílias potencialmente beneficiárias do programa era bem superior ao daquelas que recebiam o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. O benefício era de R\$ 7,5/mês por família, pago bimestralmente.

Esses programas vinham ampliando a clientela atendida, mas, inevitavelmente, as condições de implementação e a cobertura da população-alvo variavam pelo país afora. O objetivo aqui não é discutir ou descrever as condições concretas da operacionalização dos programas, mas avaliar os seus efeitos potenciais de redução da pobreza caso tivessem atendido à sua população-alvo de forma estrita, isto é, supondo perfeitas focalização e cobertura da população-alvo de cada programa.

Para isso, foram feitas simulações tendo por base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD e levando em conta os parâmetros operacionais dos programas. Considerar-se-á inclusive o efeito combinado de programas, isto é, se aceita como “legítimo” que famílias recebam benefícios cumulativos, desde que o critério de renda seja respeitado. Enquanto esta simulação de efeitos combinados a partir da PNAD é trivial, a implementação eficiente de programas que podem atender à mesma clientela exige a existência de cadastro consolidado dos beneficiários dos programas, o que, embora hoje já seja consensualmente entendido como uma necessidade, ainda está longe de ser uma realidade operacional no Brasil.

1.2 As simulações e seus resultados

Na medida em que os programas de transferência de renda em questão⁵ — Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás⁶ — se desenvolveram essencialmente a partir de 2001, optou-se por utilizar nestes primeiros exercícios de simulação as informações da PNAD 1999, quando as rendas das famílias não se encontravam ainda afetadas pelas transferências desses programas federais. Com base no nível de renda das famílias naquele ano, verificou-se o efeito que teria a política federal de transferências se cada programa individualmente e todos em conjunto operassem de forma a atender inteiramente à sua clientela potencial definida segundo os critérios estabelecidos para cada um.

Os indicadores de pobreza adotados para medir o efeito simulado dos programas são aqueles utilizados habitualmente para medir a insuficiência

de renda: proporção de pobres na população total; razão do hiato de renda, que dá uma medida da intensidade da pobreza; e, finalmente, o hiato quadrático, que pode ser entendido como um índice sintético de pobreza por levar em conta simultaneamente o número de pobres, a intensidade da pobreza e a desigualdade de renda entre os pobres (ver Anexo A sobre os aspectos teóricos dos indicadores). Os resultados foram obtidos tendo por base 23 linhas de pobreza ou de indigência diferenciadas,⁷ de modo a considerar as diferenças de custo de vida para os pobres entre as diversas áreas do país (ver Anexo B).

Considerando inicialmente o Programa Bolsa-Escola, foram realizadas duas simulações. Na primeira, foram imputados benefícios para todas as famílias com crianças entre 6 e 15 anos cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a R\$ 68, o que equivalia a meio salário mínimo em setembro de 1999, data de referência da pesquisa domiciliar. Na segunda simulação considerou-se apenas o subconjunto daquelas famílias cujas crianças efetivamente freqüentavam a escola, segundo a pesquisa. Entre as duas há uma discrepância significativa de cerca de 440 mil famílias, sendo razoável esperar que a transferência monetária do programa fosse capaz de atrair as crianças dessas famílias para a escola, o que era o objetivo central do programa. Em consequência, a simulação mais relevante em termos de resultados potenciais do Programa Bolsa-Escola é aquela que considera a clientela de 6,47 milhões de famílias, com 12,9 milhões crianças de 6 a 15 anos.

A simulação relativa ao Bolsa-Alimentação foi feita em moldes semelhantes aos aplicados no Bolsa-Escola, adotando o mesmo critério de renda familiar *per capita*, R\$ 68, mas imputando benefícios monetários às famílias com crianças de até 6 anos. O número de famílias atendidas é inferior ao das que recebem o Bolsa-Escola — 5,91 milhões de famílias, o que se deve à faixa etária mais estreita considerada para as crianças, já que famílias com crianças mais jovens são, em média, mais propensas à pobreza em função das próprias características do seu ciclo de vida (pais mais jovens, início de inserção no mercado de trabalho, taxa de dependência mais elevada).

Finalmente foram considerados os dois programas conjuntamente, o que tem por efeito atender a um número maior de famílias (9,127 milhões). Isto porque este critério combina as famílias beneficiárias só do Programa Bolsa-Alimentação e as beneficiárias só do Bolsa-Escola, além daquelas que

se qualificam — dadas as condições de renda e de presença de crianças — a receber os benefícios dos dois programas. Os resultados apresentados aqui se referem à variante que permite beneficiar mais famílias, dadas as regras dos dois programas: feita a imputação do Bolsa-Alimentação, para as famílias que permanecessem com renda *per capita* abaixo de R\$ 68 e tivessem crianças de 6 a 14 anos, foram imputados também os benefícios correspondentes ao Bolsa-Escola e ao Auxílio-Gás. Naturalmente o número total de famílias é inferior à soma das clientela dos dois programas separadamente, já que, embora haja “interseção de características”, isto é, famílias com crianças nas duas faixas etárias, uma parte das famílias beneficiárias tem sua renda familiar *per capita* aumentada para um valor superior a meio salário mínimo após a imputação do primeiro benefício (tabela 1).

Antes de apresentar os resultados das simulações, é interessante observar que, contrariamente ao que se poderia imaginar, a maior parte das famílias que atendem às condições para se beneficiarem dos programas têm na sua maioria apenas uma criança na faixa etária de referência, sendo que famílias com uma e duas crianças representam respectivamente 72,6% e 88,1% das famílias a serem potencialmente atendidas pelos programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação. Portanto, em ambos os casos, o valor médio por família seria inferior ao de dois benefícios.

As simulações realizadas consideraram inicialmente cada programa *per se*, assim como a variante mais abrangente do Bolsa-Escola combinada ao Auxílio-Gás. Neste último caso, a concessão do benefício do Auxílio-Gás juntamente com o do Bolsa-Escola foi simulada nos moldes em que ocorreu na prática desde 2002. Na verdade, a criação do fundo correspondente ao subsídio ao consumo embutido no valor do gás de botijão, eliminado em 1/1/2002, teve como foco os consumidores de gás com renda familiar inferior R\$ 100. Como a transferência do benefício a essas famílias não vinha sendo feita em razão das dificuldades de divulgação do programa e de cadastramento dos beneficiários, o governo optou, pelo menos como forma de fazer deslancar a realização das transferências, conceder o vale-gás a todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Escola, cujos cadastramento e operacionalização já se achavam mais adiantados (tabela 2).

A simulação das transferências de renda para os beneficiários dos programas resultou em uma redução relativamente modesta dos indicadores

Tabela 1: Clientela potencial dos programas de transferência de renda (Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação)

Programas	Beneficiários Nº de famílias	Nº de crianças
Bolsa-Escola A*	6.470.900	12.933.765
Bolsa-Escola B**	6.027.253	11.668.014
Bolsa-Alimentação	5.914.183	9.194.614
Todos os programas	9.127.583	16.270.867

Fonte: PNAD 1999. Tabulações a partir de microdados.

* Critério de renda e de idade.

** Igual à variante A, mas com a exigência adicional das crianças já estarem freqüentando a escola.

Tabela 2: Distribuição de famílias por programa, segundo o número de crianças de 0 a 15 anos

Nº de crianças por família	Bolsa-Escola A		Bolsa-Alimentação	
	Nº	%	Nº	%
1	2.718.791	42,02	3.497.865	59,14
2	1.976.993	30,55	1.714.692	28,99
3	1.099.194	16,99	558.844	9,45
4	463.366	7,16	124.115	2,10
5	172.624	2,67	17.629	0,30
6	32.702	0,51	1.038	0,02
7	7.230	0,11	0	0,00
Total	6.470.900	100,00	5.914.183	100,00

Fonte: PNAD 1999. Tabulações a partir de microdados.

de pobreza (tabela 3). Os efeitos foram muito fracos em relação à proporção de pobres, na medida em que o valor da transferência, na maioria dos casos, não permite que a renda da família ultrapasse a linha de pobreza, afetando o indicador. Mesmo levando em conta o efeito combinado dos três programas (Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e Auxílio-Gás), a proporção de pobres pouco declina — de 35% para 34% da população brasileira. Quando permanecem pobres após a imputação da transferência, todas as famílias beneficiárias apresentam, naturalmente, em função do benefício recebido, uma elevação da renda, que se aproxima do valor da linha de pobreza. Por esta razão, o efeito das transferências sobre a razão do hiato é mais acentuado que sobre a proporção de pobres. O impacto sobre o hiato quadrático combina os dois efeitos.

A respeito desses resultados, vale lembrar que são utilizadas 23 linhas de pobreza ou de indigência, que variam conforme a região e o estrato de residência (urbano, rural, metropolitano), de modo a considerar os diferenciais locais de custo de vida para os pobres. Não se trata, portanto, da linha de

pobreza única de meio salário mínimo *per capita* estabelecida nos programas para delimitar a população-alvo, funcionando implicitamente como linha de pobreza para fins dessas políticas públicas.

O efeito dos programas varia, naturalmente, conforme a área. Valores nacionais uniformes para os benefícios afetam mais fortemente as áreas onde o custo de vida é mais baixo. Como as linhas de pobreza diferenciadas têm por objetivo refletir as diversidades locais de estrutura de consumo e de nível de preços ao consumidor, o efeito das transferências tende a ser maior nas áreas rurais, e menor nas áreas metropolitanas. Os dados da tabela 4 apresentam o efeito combinado de todos os programas segundo estratos de residência, destacando-se ainda a área onde o efeito foi menor — a metrópole de São Paulo — e onde ele foi maior — a área rural de Alagoas. Os resultados completos relativos às áreas onde a amostra da PNAD é representativa são apresentados no Anexo C.

É compreensível que o efeito das transferências seja marginal sobre os indicadores, já que o montante transferido fica muito aquém do hiato da renda dos pobres medido antes das transferências. Isto é, o dispêndio total de todos os programas para atender à totalidade da população-alvo corresponde a menos 11% do valor do hiato de renda, isto é, o montante total necessário em 1999 para elevar a renda de todos os pobres ao nível da linha de pobreza relevante.⁸ A tabela 5 apresenta os valores totais de transferência mensal simulada de cada programa, comparados ao valor do hiato referente a setembro de 1999.

2. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO LULA CRIADOS EM 2003

O Programa Fome Zero, lançado no final de janeiro de 2003⁹ e anunciado como o carro-chefe da política do novo governo, incorporava, como não podia deixar de ser, uma série de programas e iniciativas federais preexistentes, dentre eles os programas de transferência de renda do governo FHC. As transferências de renda sob o novo governo seriam unificadas e os parâmetros anunciados no âmbito do Fome Zero implicavam uma ampliação da clientela e do valor da transferência de renda, como se verá a seguir. Ao longo de 2003, enfrentando dificuldades operacionais com o Fome Zero e

Tabela 3: Impacto dos programas de transferência de renda sobre os indicadores de pobreza – Brasil, 1999

	Proporção (%)	Razão do hiato	Hiato quadrático
Antes dos programas	34,95	0,448	0,098
Com os programas			
Bolsa-Escola A	34,53	0,425	0,088
Bolsa-Escola B	34,57	0,427	0,089
Bolsa-Escola A + Auxílio-Gás	34,35	0,419	0,086
Bolsa-Alimentação	34,69	0,429	0,090
Todos os programas	34,01	0,402	0,078

Fonte: PNAD 1999. Tabulações a partir de microdados.

Tabela 4: Impacto combinado de todos os programas de transferência de renda, estratos de residência e resultados selecionados – 1999

	Prop. de pobres (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Brasil	34,95	34,01	0,448	0,402	0,098	0,078
Urbano	31,77	31,54	0,441	0,389	0,088	0,070
Rural	40,48	35,94	0,450	0,380	0,112	0,073
Metropolitano	36,88	36,88	0,456	0,434	0,106	0,095
Impacto máximo						
Alagoas rural	54,25	48,39	0,413	0,330	0,124	0,075
Impacto mínimo						
SP metropolitano	38,97	38,97	0,448	0,439	0,109	0,103

Fonte: PNAD 1999. Tabulações a partir de microdados.

**Tabela 5: Dispendios associados aos programas de transferência de renda
Valores absolutos e como percentual do hiato de renda dos pobres – Brasil, 1999**

Programas	Dispendio mensal (R\$)	Dispendio como % do hiato de renda
Bolsa-Escola A*	122.380.875	5,42
Bolsa-Escola B**	111.799.283	4,96
Auxílio-Gás	33.001.590	1,46
Bolsa-Escola A + Auxílio-Gás	151.973.722	6,74
Bolsa-Alimentação	92.127.695	4,08
Todos os programas	244.101.417	10,82
Impacto máximo		
Alagoas rural	3.661.336	36,74
Impacto mínimo		
SP metropolitano	10.616.558	2,19

Fonte: PNAD 1999. Tabulações a partir de microdados.

* Critério de renda e de idade.

** Igual a variante A mais frequência à escola.

com parâmetros inadequados para os programas de transferência de renda, o governo optou por relançar sua política de transferência de renda em novas bases. O Bolsa-Família, de outubro de 2003, unifica as diversas iniciativas de transferência de renda do Governo Federal,¹⁰ e redefine os parâmetros de renda para delimitação das famílias beneficiárias, assim como as regras para a determinação do valor das transferências, que voltam a ser diferenciadas.

Sem considerar as dificuldades operacionais de implementação e de acompanhamento de um programa de transferência de renda, já sobejamente conhecidas em função dos desacertos e do penoso aprendizado do Governo Federal desde 1995, o objetivo desta seção é trazer algumas evidências comparativas do impacto teórico do Fome Zero e do Bolsa-Família sobre a renda dos mais pobres.

As simulações realizadas de modo a comparar a versão inicial das transferências de renda do governo Lula e aquela que foi oficializada em outubro de 2003 utilizaram as informações da PNAD 2002, as mais recentes disponíveis. Neste sentido, estas simulações são qualitativamente diferentes daquelas apresentadas na seção 1, com base nos rendimentos da PNAD 1999. Isto porque, em 2002, já se encontravam largamente disseminados os programas de transferência de renda do governo FHC. A tabela 6 apresenta, para ilustração, o tamanho da clientela atendida e o valor do repasse em dezembro de 2001 dos três programas criados no governo anterior.

Deste modo, as simulações apresentadas nesta seção, tendo como base rendas PNAD já acrescidas de eventuais transferências recebidas pelas famílias, não permitem avaliar o impacto dos programas sobre os indicadores de pobreza, mas são úteis para ilustrar as diferenças de impacto potencial dos parâmetros diversos utilizados nos dois programas do governo Lula.

Tabela 6: Clientela atendida e repasse dos programas (dezembro de 2001 e de 2002)

Programas	Nº de benefícios (mil)			Valor (R\$ mil)		
	dez. 2001	dez. 2002	Δ%	dez. 2001	dez. 2002	Δ%
Bolsa-Escola	8.251	8.666	5,0	123.761,37	129.989,67	5,0
Bolsa-Alimentação	3.576	1.387	-61,2	53.635,00	20.797,76	-61,2
PETI ¹	749	873	16,4	22.257,18	25.914,08	16,4
Total	12.576	10.925	-13,1	199.653,55	176.701,51	-11,5

¹ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Fonte: BGU 2001, MEC e Ministério da Assistência Social.

2.1 As transferências de renda no âmbito do Fome Zero

Embora incluindo uma série de ações que pretendem atuar no combate à pobreza em diferentes frentes, do apoio voltado para a agricultura familiar à melhoria de saneamento, da alfabetização à segurança alimentar, o programa inclui com destaque um mecanismo de transferência de renda. Diferentemente dos programas anteriores, descritos na seção 1, que estrategicamente focavam subpopulações pobres com crianças de até 15 anos, com objetivos e contrapartidas bem específicos,¹¹ o novo programa utiliza tão somente o critério de renda na delimitação da sua população-alvo. No entanto, na medida em que a implantação do programa se daria necessariamente de forma gradativa — o governo anunciou como meta o atendimento de 1,86 milhão de famílias no ano de 2003 —,¹² seria utilizado um critério locacional, priorizando a implantação do programa em municípios do semi-árido nordestino. Ao final do governo, em 2006, o programa teria por objetivo estar totalmente implantado, atendendo à totalidade das famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo, o que, segundo estimativas do Governo Federal, correspondia a 9,3 milhões de famílias ou 44 milhões de pessoas em 2003.

Em meados de 2003, a implementação do mecanismo de transferência de renda do Fome Zero tinha alcance bem aquém do previsto. Dados oficiais relativos a maio de 2003 dão conta da realização da transferência de R\$ 50 por família a 36,9 mil famílias em 87 municípios, nos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, o que representa cerca de 0,4% das famílias às quais se pretende atender.

Utilizando o rendimento total das famílias em setembro de 2002 e o critério de renda do Fome Zero, isto é, renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo, o que correspondia a R\$ 100 por pessoa na data de referência da PNAD, chegou-se a uma população-alvo de quase 14 milhões de famílias. O dispêndio em setembro de 2002 com transferências de R\$ 50 reais por família — abstraindo os custos administrativos, assim como os das demais ações previstas pelo programa — teria atingido quase R\$ 700 milhões. Anualizado, isto representa um dispêndio de R\$ 8,4 bilhões, bem acima dos recursos alocados ao programa no orçamento de 2003 — R\$ 5 bilhões.¹³ Esta diferença entre o orçado e o necessário é especialmente im-

Tabela 7: Simulação do impacto de transferência do Programa Fome Zero – pobres – 2002

Brasil, regiões e estrato	Nº de pobres (mil)			Proporção (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Δ%	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte*	4,285	3,697	-13,7	43,2	37,3	0,44	0,39	0,12	0,08
Nordeste	23,539	21,071	-10,5	49,0	43,9	0,48	0,41	0,15	0,10
Sudeste	20,824	19,837	-4,7	28,7	27,4	0,43	0,38	0,08	0,06
MG/ES	5,597	4,847	-13,4	26,3	22,8	0,43	0,36	0,07	0,04
Rio de Janeiro	3,977	3,833	-3,6	28,0	27,0	0,42	0,37	0,07	0,05
São Paulo	11,250	11,256	-0,8	30,4	30,1	0,43	0,39	0,08	0,07
Sul	4,083	3,310	-18,9	16,1	13,0	0,40	0,35	0,04	0,02
Centro-Oeste	4,356	4,245	-2,8	36,5	35,5	0,43	0,37	0,10	0,07
Brasil*	57,097	52,161	-8,6	34,0	31,1	0,45	0,39	0,10	0,07
Urbano	27,975	25,402	-9,2	31,0	28,1	0,45	0,38	0,09	0,06
Rural*	9,748	7,705	-21,0	38,9	30,7	0,44	0,36	0,10	0,06
Metropolitano	19,374	19,055	-1,6	37,0	36,4	0,46	0,41	0,11	0,09

Fonte: PNAD 2002. Tabulações a partir de microdados.

* Exclui Norte rural (exceto Tocantins).

portante, porque transferências com valor equivalente à metade do valor orçado já tinham sido realizadas e incorporadas às rendas das famílias como medidas pela PNAD, implicando, portanto, subestimação da necessidade de financiamento do programa. Se as transferências foram perfeitamente focalizadas na clientela-alvo do programa, isto significa que a relação entre o necessário e o orçado chegaria a quase três.

De qualquer forma, quando comparados aos resultados da seção anterior, os indicadores de pobreza enquanto insuficiência de renda, calculados com base nas rendas antes e depois das transferências teóricas associadas ao Fome Zero (tabela 7), revelam um impacto potencial significativo do programa por duas razões básicas. A primeira é seu caráter “universal”, que leva a beneficiar *todas* as famílias, independentemente de sua composição, isto é, com crianças ou não, com renda *per capita* abaixo de meio salário mínimo. A segunda razão está associada ao próprio valor do benefício, que ultrapassa de forma significativa o benefício médio pago pelos programas lançados durante o governo FHC, que utilizam benefícios variáveis segundo regras específicas. Assim, à guisa de exemplo, o benefício médio do Bolsa-Escola em agosto de 2003 era de R\$ 21,80 para os limites mínimo e máximo de, respectivamente, R\$ 15 e R\$ 45.¹⁴

As transferências do programa permitiriam não só diminuir sensivelmente o número de pobres brasileiros em 4,94 milhões, o que significa uma redução da proporção de 34% para 31,1%, como, naturalmente, um declínio marcante da intensidade da pobreza — medida pela razão do hiato — para os indivíduos que, apesar das transferências, continuaram com rendas abaixo do valor da linha de pobreza. Os dados da tabela 7 mostram, como era de se esperar, que os impactos seriam mais significativos nas áreas rurais e nas regiões mais pobres. Nas áreas rurais, isto ocorre porque o valor do benefício uniforme de R\$ 50 tem um valor real mais elevado onde o custo de vida é mais baixo, o que é captado pelo uso de linhas de pobreza diferenciadas na delimitação da população pobre.¹⁵ Nas regiões mais pobres, isto ocorre porque a obtenção de alguma renda por meio do programa diferencia marcadamente a situação das famílias com renda zero.

Finalmente, vale destacar que, como é de se esperar, o efeito do programa sobre os indicadores de indigência, que têm por referência limites de renda mais baixos, seria ainda mais acentuado. Com base no mesmo valor de transferência e na mesma clientela, o programa reduziria o número de indigentes em 4,89 milhões, o que significa um declínio da proporção de indigentes na população total de 8,7% para 5,9%. Os dados da tabela 8 trazem os indicadores de indigência comparados antes e depois das transferências teóricas do Fome Zero.

Tabela 8: Simulação do impacto de transferência do Programa Fome Zero – indigentes – 2002

Brasil, regiões e estrato	Nº de indigentes (mil)			Proporção (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Δ%	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte*	993	687	–31	10,0	6,9	0,6	0,38	0,05	0,01
Nordeste	7,887	5,131	–34,9	16,4	10,7	0,48	0,31	0,06	0,02
Sudeste	4,096	2,992	–27,0	5,6	4,1	0,63	0,45	0,03	0,01
MG/ES	1,373	917	–33,2	6,5	4,3	0,60	0,37	0,03	0,01
Rio de Janeiro	718	530	–26,1	5,1	3,7	0,58	0,43	0,03	0,01
São Paulo	2,004	1,544	–22,9	5,4	4,2	0,66	0,50	0,03	0,01
Sul	947	612	–35,4	3,7	2,4	0,6	0,37	0,02	0,00
Centro-Oeste	657	471	–28,3	5,5	3,9	0,67	0,45	0,03	0,01
Brasil*	14,579	9,894	–32,1	8,7	5,9	0,54	0,37	0,04	0,01
Urbano	6,687	4,565	–31,7	7,4	5,1	0,56	0,36	0,03	0,01
Rural*	3,865	2,337	–39,5	15,4	9,3	0,45	0,27	0,05	0,01
Metropolitano	4	2,991	–25,7	7,7	5,7	0,60	0,45	0,04	0,01

Fonte: PNAD 2002. Tabulações a partir de microdados.

* Exclui Norte rural (exceto Tocantins).

2.2 O Programa Bolsa-Família

O programa, lançado em outubro de 2003, redefiniu alguns parâmetros do Programa Fome Zero que, criado no primeiro semestre como carro-chefe do novo governo, já estava negativamente marcado por desacertos no desenho e na execução, e segundo voz corrente entre especialistas, a mídia e a população como um todo, não tinha deslanchado. O novo programa tinha por objetivo unificar os preexistentes e envolvia mudanças na administração da política de transferências em nível ministerial e certamente pretendia reverter a situação percebida de fracasso na política social, de modo que seu lançamento foi cercado de cuidados para gerar um impacto positivo significativo junto à opinião pública.

Em relação ao programa de transferência de renda do Programa Fome Zero, as modificações introduzidas no desenho do Bolsa-Família foram as seguintes:

- (a) O parâmetro de renda único é substituído por dois, diferenciando então dois conjuntos de famílias que serão beneficiárias de políticas de transferência diferenciadas. Enquanto o Fome Zero tratava da mesma forma todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo, concedendo a todas o benefício de R\$ 50, o novo programa cria duas faixas conforme o nível de renda da família:
 - famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 50/mês: qualificam-se para receber a transferência de R\$ 50 por família/mês (pouco mais de 20% do salário mínimo vigente de R\$ 240). Adicionalmente, de forma semelhante ao Bolsa-Escola e ao Bolsa-Alimentação, recebem R\$ 15 por criança até 15 anos, com o limite máximo de três benefícios, que se aplica a famílias com três ou mais crianças na faixa etária de referência. Então, a transferência mínima é de R\$ 50 e a máxima de R\$ 95 ($R\$ 50 + 3 \times R\$ 15$).
 - famílias com renda entre R\$ 50 e R\$ 100/mês: qualificam-se para receber apenas os benefícios por criança, nos moldes descritos acima, situando-se o valor da transferência no intervalo entre zero (para famílias sem crianças) e R\$ 45 (famílias com três crianças ou mais).
- (b) Os parâmetros de renda para delimitação da população-alvo e para o estabelecimento do valor dos benefícios é fixado nominalmente, isto

é, desatrelado do valor do salário mínimo, o que, pelo menos no que concerne a este conjunto de transferências de renda, permite maior grau de liberdade orçamentária ao Governo Federal.¹⁶

As modificações implicam, por um lado, privilegiar as famílias pobres com crianças, nos mesmos moldes que faziam o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. Por outro lado, manter para as famílias muito pobres um benefício que independe da presença das crianças. Neste sentido, o programa combina de forma mais sensata o conjunto de programas preexistentes, inclusive o Fome Zero, ao mesmo tempo em que reintroduz a focalização diferenciada dentre as famílias pobres, inexistente naquele programa. As novas regras reduzem a população-alvo, já que são excluídas as famílias com renda entre R\$ 50 e R\$ 100 sem crianças, antes beneficiárias potenciais do Fome Zero.

O resultado simulado do Bolsa-Família revela, em relação ao Fome Zero, uma redução da população-alvo de quase 2 milhões de famílias. O dispêndio potencial também se reduz em R\$ 1,2 bilhão (tabela 9). Note-se que a redução do dispêndio se dá de forma menos acentuada que a do número de beneficiários. Isto ocorre por conta do aumento do benefício para as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 50 que, eventualmente, acumulam o benefício fixo e o variável em função da presença de crianças na família (tabela 9).

As simulações de impacto do Bolsa-Família sobre os indicadores de insuficiência de renda — pobreza e indigência — são apresentadas respectivamente nas tabelas 10 e 11, o que permite a comparação com os resultados do Fome Zero por região e estrato de residência apresentados anteriormente (tabelas 7 e 8). Os resultados detalhados da simulação do Bolsa-Família sobre os indicadores de pobreza são apresentados no Anexo D.

A maior regressividade na concessão do benefício do Bolsa-Família em comparação com o Fome Zero resulta em um menor impacto sobre os in-

Tabela 9: Simulação Fome Zero versus Bolsa-Família

Programa	Nº de famílias	Dispêndio potencial (R\$ milhões)	
		Mensal	Anual
Fome Zero	13.987.359	699,4	8.392,4
Bolsa-Família	12.143.893	595,9	7.150,4

Fonte: PNAD 2002. Tabulação a partir de microdados.

Tabela 10: Simulação do impacto de transferência do Programa Bolsa-Família – pobres – 2002

Brasil, regiões e estrato	Nº de pobres (mil)			Proporção (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Δ%	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte*	4,285	3,943	-0,8	43,2	39,8	0,44	0,36	0,12	0,07
Nordeste	23,539	21,806	-7,4	49,0	45,4	0,48	0,37	0,15	0,08
Sudeste	20,824	20,125	-3,4	28,7	27,8	0,4	0,38	0,08	0,06
MG/ES	5,597	5,007	-10,5	26,3	23,6	0,43	0,34	0,07	0,04
Rio de Janeiro	3,977	3,905	-1,8	28,0	27,5	0,42	0,38	0,07	0,05
São Paulo	11,250	11,213	-0,3	30,4	30,3	0,43	0,40	0,08	0,07
Sul	4,083	3,626	-11,2	16,1	14,3	0,40	0,31	0,04	0,02
Centro-Oeste	4,365	4,306	-1,4	36,5	36,1	0,43	0,38	0,10	0,07
Brasil*	57,097	53,806	-5,8	34,0	32,1	0,45	0,37	0,10	0,06
Urbano	27,975	26,879	-3,9	31,0	29,7	0,45	0,36	0,09	0,05
Rural*	9,748	7,613	-21,9	38,9	30,4	0,44	0,28	0,10	0,04
Metropolitano	19,374	19,314	-0,3	37,0	36,9	0,46	0,42	0,11	0,09

Fonte: PNAD 2002. Tabulações a partir de microdados. * Exclui Norte rural (exceto Tocantins).

Tabela 11: Simulação do impacto de transferência do Programa Bolsa-Família – indigentes – 2002

Brasil, regiões e estrato	Nº de indigentes (mil)			Proporção (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Δ%	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte*	993	520	-47,7	10,0	5,2	0,58	0,27	0,05	0,01
Nordeste	7,887	3,342	-57,6	16,4	7,0	0,48	0,25	0,06	0,01
Sudeste	4,096	2,462	-39,9	5,6	3,4	0,63	0,38	0,03	0,01
MG/ES	1,373	663	-51,8	6,5	3,1	0,60	0,27	0,03	0,00
Rio de Janeiro	718	438	-38,9	5,1	3,1	0,58	0,38	0,03	0,01
São Paulo	2,004	1,361	-32,1	5,4	3,7	0,66	0,43	0,03	0,01
Sul	947	464	-51,0	3,7	1,8	0,59	0,28	0,02	0,00
Centro-Oeste	657	393	-40,2	5,5	3,3	0,67	0,34	0,03	0,00
Brasil*	14,579	7,181	-50,7	8,7	4,3	0,54	0,30	0,04	0,01
Urbano	6,687	3,332	-50,2	7,4	3,7	0,56	0,28	0,03	0,00
Rural*	3,865	1,281	-66,9	-15,4	5,1	0,45	0,21	0,05	0,00
Metropolitano	4,027	2,569	-36,2	7,7	4,9	0,60	0,38	0,04	0,01

Fonte: PNAD 2002. Tabulações a partir de microdados. * Exclui Norte rural (exceto Tocantins).

Tabela 12: Simulação comparada do impacto – pobres e indigentes

Cenários e subpopulações	Proporção (%)	Razão do hiato	Hiato quadrático
Simulação para pobres			
Resultado original	34,0	0,45	0,10
Fome Zero	31,1	0,39	0,07
Bolsa-Família	32,1	0,37	0,06
Simulação para indigentes			
Resultado original	8,7	0,54	0,04
Fome Zero	5,9	0,37	0,01
Bolsa-Família	4,3	0,30	0,01

Fonte: PNAD 2002. Tabulações a partir de microdados.

dicadores de pobreza, mas em uma redução mais acentuada nos indicadores de indigência (tabela 12). Isto significa efeitos mais expressivos nas áreas rurais e no Nordeste, onde se concentram os indigentes — o subconjunto de pobres que se situa na base da distribuição da renda familiar *per capita*. Melhorando a focalização teórica das transferências, o Bolsa-Família prioriza e tem por consequência um impacto mais significativo sobre os indigentes. Cabe alertar que, na prática da política pública, este efeito dificilmente ocorre na intensidade obtida na simulação, em razão do maior nível de desinformação e do menor poder de mobilização dos indigentes. A boa focalização e a aproximação dos resultados de aplicação da política aos resultados teóricos apresentados dependem de um trabalho permanente e cuidadoso de cadastramento e monitoramento do programa, de modo a minimizar desvios da população atendida e “vazamentos” de benefícios.

3. CONCLUSÕES

As simulações realizadas com base nas rendas das famílias em 1999 — anteriores, portanto, ao período em que as transferências federais começaram a se realizar em escala significativa — mostraram que os programas de transferência de renda criados durante o governo FHC tinham potencialmente um papel marginal na redução da pobreza do ponto de vista da insuficiência de renda de maneira geral. O programa que apresentou maior impacto *per se*, o Bolsa-Escola, pelo tamanho da sua população-alvo — 6,5 milhões de famílias —, reduzia a proporção de pobres em menos de meio ponto percentual (de 34,95% para 34,53%) e o hiato de renda em apenas dois pontos percentuais (de 44,7% para 42,6%). Mesmo considerando simultaneamente o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, o impacto sobre os índices de pobreza era muito pequeno: a proporção declinava em um ponto percentual, significando uma redução do número de pobres 1,5 milhão de pessoas; o hiato da renda era um pouco mais sensível, passando de 0,447 para 0,401. Os impactos são, naturalmente, diferenciados por região em função da intensidade da pobreza enquanto insuficiência de renda e do valor das linhas de pobreza utilizadas. Como os benefícios tinham valores nacionais únicos, em áreas de custo de vida mais baixo, onde são utilizadas linhas de pobreza de menor valor, o impacto dos programas tende, natural-

mente, a ser maior. De modo geral, isto significa maior efeito sobre os índices de pobreza em áreas rurais e menor em regiões metropolitanas.

Não é surpreendente o impacto potencial reduzido dos programas de transferência de renda criados no governo FHC, dado o seu desenho, isto é, tanto a clientela-alvo como o valor dos benefícios. O fato de que o dispêndio total com os programas para atender a toda a clientela potencial combinada teria sido de R\$ 244,1 milhões em setembro de 1999, o que representa apenas 10,8% do valor total do hiato de renda calculado para que a renda dos 55 milhões de pobres brasileiros atingisse valor equivalente ao da linha de pobreza, torna este resultado modesto um corolário inevitável.¹⁷

Em consequência, esses programas de transferência tinham de ser entendidos, essencialmente, como instrumentos auxiliares de políticas específicas voltadas para as crianças, visando seja à melhoria das condições de saúde, nutrição, escolaridade, seja ao combate do trabalho infantil. Não se tratava, mesmo em conjunto, de uma estratégia de garantia de renda mínima tendo como objetivo eliminar, de imediato, a pobreza enquanto insuficiência de renda.

As transferências teóricas do Fome Zero, criado em 2003, teriam o potencial de reduzir de forma mais acentuada os índices de pobreza. A proporção de pobres cairia de 34% para 31%, reduzindo em 4,94 milhões o número de pobres em 2002. Naturalmente o impacto sobre a indigência seria ainda mais acentuado, reduzindo de 8,7% para 5,9% a proporção de indigentes (de 14,6 milhões para 9,9 milhões de pessoas). O Bolsa-Família, que substitui os mecanismos de transferência de renda criados no escopo do Fome Zero, melhora a focalização das transferências, beneficiando, na linha do que era feito nos programas criados no governo FHC, as famílias com crianças. Ao introduzir novas regras de elegibilidade e valor diferenciado dos benefícios, reduz a população-alvo em relação às transferências do Fome Zero, reduzindo concomitantemente o valor do dispêndio potencial consolidado, mas melhora a focalização, atendendo prioritariamente às famílias indigentes, e entre estas, aquelas com crianças.

Estes são resultados teóricos. Ao final de 2003, a implementação do Bolsa-Família ainda engatinhava, tendo atendido a 3,6 milhões de famílias em dezembro, bem aquém dos resultados alcançados pelo conjunto de programas no final de 2001 e 2002.¹⁸

Assim, apesar dos aperfeiçoamentos introduzidos em relação ao desenho inicial da política de transferências anunciadas no âmbito do Fome Zero, o Bolsa-Família, como os programas que o precederam, enfrenta as dificuldades clássicas de políticas de transferência de renda em países com grande clientela potencial, a saber:

- (a) Dificuldades associadas à focalização, isto é, as famílias selecionadas e beneficiadas devem se constituir de fato na clientela-alvo do programa. Trata-se de garantir que os beneficiários tenham nível de vida compatível com a renda abaixo do patamar *per capita* estabelecido pelo programa.
- (b) Dificuldades de cadastramento e acompanhamento das famílias beneficiadas, normalmente complexos em programas de transferência de renda, sendo ainda mais complexos no caso de um programa com feição de “universalidade”,¹⁹ como o Bolsa-Família, não vinculado a uma rede provedora de um serviço público específico, como era o Bolsa-Escola (ancorado na rede escolar) e o Bolsa-Alimentação (ancorado na rede de postos de saúde). A implantação do programa demanda uma rede nova de assistência social, com características de “guarda-chuva”, unificando cadastros diversos e coordenando os diferentes programas de transferência de renda voltados para clientelas específicas, que podem, eventualmente, atender cumulativamente a uma mesma família, como visto nas simulações apresentadas em relação aos programas criados no governo FHC.
- (c) Dificuldades em não perder de vista que a transferência de renda não pode ser entendida como panacéia — já que nem o desenho do programa, nem os recursos disponíveis para as transferências teriam potencial para eliminar sequer a indigência, muito menos a pobreza. Os mecanismos de transferência de renda, que são indispensáveis em países com as características de incidência de pobreza e desigualdade de renda do Brasil, têm de ser entendidos apenas como um dentre os muitos componentes de uma política ampla de combate à pobreza como síndrome de carências diversas. Na verdade, o atendimento de outras carências não vinculadas diretamente à renda, tais como acesso a saneamento básico, serviços de saúde, educação, transporte, informação, direitos de cidadania, é urgente, em muitos

casos, mais urgente que o aumento da renda e do consumo privado das famílias. Neste sentido, garantir a complementaridade das ações e a sua continuidade no tempo é um enorme desafio.

- (d) Dificuldades para garantir os recursos orçamentários necessários, já que as ações integradas de combate à pobreza envolvem custos muito mais elevados do que os da transferência de renda em si. Na verdade, dependem não só de recursos financeiros, mas de pessoal e de capacidade gerencial, já que se trata de garantir a eficiência dos programas e dos gastos com eles realizados. Organização e coordenação demandam tempo e persistência de esforços, o que nem sempre atende às necessidades políticas de obter resultados rápidos e espetaculares.

Em função dessas dificuldades, é sensato priorizar na implementação de programas as situações mais críticas. Por um lado, nos bolsões de pobreza extrema do Norte e do Nordeste, onde a maioria da população é pobre e as carências não se limitam à insuficiência de renda, mas ao acesso a serviços essenciais (saneamento, educação, saúde, comunicação etc). Neste caso, pela insuficiência crítica de recursos de toda natureza, a ação nos níveis federal e estadual tem de ser claramente preponderante, já que não há recursos locais — financeiros e outros — compatíveis com o atendimento das necessidades. Por outro lado, trata-se de bolsões de pobreza na periferia de cidades ricas, das metrópoles especificamente, onde a insuficiência de renda está vinculada às questões de desigualdade, exclusão social e marginalidade. Nesses casos, a política antipobreza e os programas de transferência de renda, em particular, têm de ser implementados de forma integrada pelos três níveis de governo e pela sociedade civil. No que concerne aos programas de transferência de renda, a complementaridade é essencial, já que os valores dos benefícios fixados em nível nacional tendem a ser relativamente baixos em face do custo de vida e da renda nas áreas mais ricas do país.

Há que se entender, finalmente, que os programas de transferência de renda se constituem necessariamente em um paliativo que, em si, não ataca as causas da pobreza, apenas torna menos adversas as condições de vida dos mais pobres, reduzindo também, em alguma medida, os explosivos níveis brasileiros de desigualdade de renda. Considerando a enorme dívida social, da qual a desigualdade de educação é *proxy*, o recurso a programas de transferência de renda deverá ser uma necessidade de política social por um pe-

ríodo longo. A duração e a intensidade das transferências minimamente necessárias para garantir estabilidade social neste período de transição vão depender tanto da evolução econômica como do grau de eficácia dos programas sociais voltados especificamente para o combate das causas estruturais da pobreza brasileira.

ANEXO A

Indicadores de pobreza como insuficiência de renda

Dadas a distribuição da renda familiar *per capita* e a linha de pobreza para cada área de análise, os indicadores de pobreza como insuficiência de renda apresentados no texto têm como objetivo informar sobre o nível e a evolução de diferentes aspectos relevantes do fenômeno. O índice proposto por Foster, Greer e Thorbecke (1984) tem a vantagem de atender às propriedades desejáveis,²⁰ sendo ao mesmo tempo de operacionalização relativamente simples. Assim, se as rendas *per capita* forem ordenadas de forma tal que

$$y_1 \leq y_2 \leq \dots y_q < z < y_{q+1} \leq \dots \leq y_n,$$

onde z é a linha de pobreza, n é a população total e q o número de pobres, o índice de Foster, Greer e Thorbecke, chamado FGT a seguir, pode ser expresso como:

$$FGT_\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha; \alpha \geq 0.$$

O índice considera, portanto, a intensidade da pobreza, expressa pela medida relativa do hiato de renda para cada um dos indivíduos pobres, $(z - y_i)/z$. Esta razão é potencializada por α , de acordo com a importância que se queira dar à intensidade da pobreza no índice. O somatório dos hiatos potencializados para toda a população pobre é normalizado pelo tamanho da população total.

Cabe notar que conforme varia o valor de α , a medida FGT assume características interessantes, a saber:

- (a) Quando $\alpha = 0$, a questão da intensidade da pobreza não é levada em consideração e o FGT torna-se igual à proporção de pobres na população total (H). Assim:

$$FGT_{\alpha=0} = \frac{q}{n} = H.$$

Esta medida simples é o indicador mais conhecido de pobreza, mas pode ser criticada por limitar-se apenas ao número de pobres na população, sem levar em conta quão pobres eles são ou os aspectos ligados à desigualdade de renda entre eles.

- (b) Quando $\alpha = 1$, leva-se em conta simultaneamente a proporção de pobres e a intensidade da pobreza a partir da razão do hiato de renda, que pode ser expressa alternativamente como:

$$i = \frac{z - \bar{y}}{z},$$

onde \bar{y} é a renda média dos pobres. Então,

$$FGT_{\alpha=1} = H^*I.$$

Assim, embora esta medida seja melhor do que as suas componentes isoladamente, ela apresenta a desvantagem de não incorporar a desigualdade de renda entre os pobres, já que considera apenas a sua renda média.

- (c) Quando $\alpha \geq 2$, também os aspectos da desigualdade de renda entre os pobres são levados em conta, já que se potencializam os valores dos hiatos de renda. Naturalmente, quanto maior for o valor de α , maior o peso atribuído ao componente de desigualdade de renda no indicador de pobreza.

Quando $\alpha \geq 2$, o indicador FGT considera simultaneamente os três aspectos da pobreza enquanto insuficiência de renda, isto é, a proporção de pobres, o hiato de renda e a desigualdade de renda entre os pobres. O FGT para $\alpha = 2$ foi referido no texto como hiato quadrático. Além das vantagens computacionais que não cabe explicitar nesta nota, este índice sintético enriquece a análise evolutiva da pobreza enquanto insuficiência de renda, especialmente quando índices relativos a cada um dos três aspectos da pobreza apresentam evoluções em direções opostas, o que ocorre frequentemente.

ANEXO B

Linhas de pobreza e indigência utilizadas (1999 e 2002)

Regiões e estratos	Pobreza		Indigência	
	(R\$ set. 1999)	(R\$ set. 2002)	(R\$ set. 1999)	(R\$ set. 2002)
Norte				
Belém	87,73	114,76	28,11	36,48
Urbano	76,48	100,04	27,67	35,91
Nordeste				
Fortaleza	88,58	112,41	30,23	38,98
Recife	128,78	159,12	39,48	50,23
Salvador	114,93	146,73	36,67	48,63
Urbano	78,15	98,37	26,74	34,65
Rural	47,14	59,34	23,23	30,11
MG / ES				
Belo Horizonte	109,78	137,20	31,05	39,91
Urbano	73,81	92,24	26,77	34,40
Rural	43,69	54,61	21,47	27,60
Rio de Janeiro				
Metrópole	130,74	165,71	41,86	52,89
Urbano	81,35	103,10	30,39	38,39
Rural	59,38	75,26	24,00	30,32
São Paulo				
Metrópole	167,97	205,85	41,39	52,26
Urbano	107,33	131,54	33,78	42,65
Rural	67,52	82,75	26,56	33,54
Sul				
Curitiba	106,55	134,60	29,75	37,53
Porto Alegre	83,51	105,72	33,17	41,38
Urbano	71,37	90,24	28,47	35,70
Rural	48,11	60,84	22,45	28,16
Centro-Oeste				
Brasília	148,81	187,16	31,44	41,43
Goiânia	138,25	175,96	31,09	41,61
Urbano	105,26	133,98	27,05	36,21
Rural	60,46	76,95	20,37	27,26

Fonte: Rocha (1996), com base na POF.

ANEXO C

Impacto combinado das transferências do governo FHC sobre os indicadores de pobreza, segundo Unidades da Federação e estratos de residência – 1999

Regiões, estados e estratos	Prop. pobres (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte	40,54	40,20	0,46086	0,39796	0,12002	0,09364
Metropolitano	37,50	37,50	0,49112	0,44319	0,12297	0,10236
Urbano	39,99	39,97	0,45293	0,38626	0,11519	0,08940
Rural	56,51	50,19	0,50570	0,47117	0,19191	0,14246
Rondônia	22,39	22,39	0,48696	0,41965	0,07586	0,06036
Urbano	22,39	22,39	0,48696	0,41965	0,07586	0,06036
Acre	36,68	36,68	0,49761	0,42399	0,11858	0,09156
Urbano	36,68	36,68	0,49761	0,42399	0,11858	0,09156
Amazonas	43,65	43,65	0,45549	0,39265	0,12814	0,10139
Urbano	43,65	43,65	0,45549	0,39265	0,12814	0,10139
Roraima	22,79	22,79	0,47258	0,40360	0,07293	0,05824
Urbano	22,79	22,79	0,47258	0,40360	0,07293	0,05824
Pará	42,93	42,88	0,45173	0,38772	0,12182	0,09484
Belém	37,50	37,50	0,49112	0,44319	0,12297	0,10236
Urbano	45,23	45,16	0,43784	0,36812	0,12134	0,09164
Amapá	41,55	41,55	0,51498	0,44652	0,14888	0,11893
Urbano	41,55	41,55	0,51498	0,44652	0,14888	0,11893
Tocantins	45,86	43,56	0,41848	0,40432	0,13259	0,09981
Urbano	39,77	39,77	0,41846	0,35608	0,09866	0,07541
Rural	56,51	50,19	0,50570	0,47117	0,19191	0,14246
Nordeste	50,90	49,11	0,47257	0,41265	0,15050	0,11448
Metropolitano	52,86	52,86	0,50040	0,46834	0,17140	0,15033
Urbano	49,44	49,44	0,47142	0,41108	0,14666	0,11632
Rural	51,77	46,69	0,45898	0,38148	0,14447	0,09316
Maranhão	52,98	49,82	0,43554	0,36800	0,13487	0,09403
Urbano	57,35	57,35	0,44507	0,38240	0,15240	0,11725
Rural	49,59	43,97	0,42700	0,35343	0,12127	0,07602
Piauí	54,05	52,29	0,50881	0,44021	0,17895	0,13268
Urbano	52,13	52,13	0,48984	0,43000	0,16190	0,12959
Rural	56,65	52,50	0,53241	0,45392	0,20198	0,13686
Ceará	53,27	52,04	0,49314	0,42629	0,16961	0,12764
Fortaleza	47,90	47,90	0,46873	0,42007	0,13990	0,11458
Urbano	57,19	57,19	0,48426	0,42106	0,17607	0,13870
Rural	56,18	52,37	0,52619	0,43823	0,19942	0,13336
Rio Grande do Norte	41,73	40,25	0,46801	0,40137	0,12451	0,09321
Urbano	40,60	40,60	0,47812	0,41972	0,12650	0,10203
Rural	43,90	39,57	0,45000	0,36511	0,12069	0,07623

Impacto combinado das transferências do governo FHC sobre os indicadores de pobreza, segundo Unidades da Federação e estratos de residência – 1999 (cont.)

Regiões, estados e estratos	Prop. pobres (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Paraíba	44,05	42,76	0,46897	0,39689	0,12618	0,09226
Urbano	36,40	36,40	0,46072	0,40071	0,10315	0,08182
Rural	58,90	55,12	0,47888	0,39198	0,17093	0,11254
Pernambuco	56,34	55,17	0,50520	0,45975	0,18476	0,15157
Recife	59,62	59,62	0,52786	0,50372	0,20756	0,18753
Urbano	52,15	52,15	0,48486	0,42334	0,16143	0,12812
Rural	57,39	51,41	0,49028	0,42143	0,18088	0,11953
Alagoas	51,88	49,84	0,44229	0,37843	0,13601	0,10037
Urbano	50,62	50,62	0,45904	0,40330	0,14247	0,11417
Rural	54,25	48,39	0,41303	0,32974	0,12393	0,07454
Sergipe	45,48	43,39	0,46423	0,40451	0,13764	0,10373
Urbano	41,23	41,23	0,48493	0,42506	0,13486	0,10843
Rural	56,09	48,78	0,42623	0,36115	0,14458	0,09202
Bahia	49,16	47,17	0,45714	0,40130	0,13778	0,10581
Salvador	50,23	50,23	0,49405	0,46725	0,16235	0,14434
Urbano	50,51	50,51	0,46971	0,41002	0,14959	0,11898
Rural	47,02	41,64	0,41909	0,34318	0,11025	0,06865
Sudeste	28,85	28,39	0,42603	0,39694	0,07564	0,06524
Metropolitano	35,26	35,26	0,43789	0,42377	0,09521	0,08818
Urbano	22,68	22,51	0,40395	0,36040	0,05576	0,04565
Rural	27,97	24,24	0,43904	0,37586	0,07742	0,05133
Minas Gerais	29,37	28,39	0,42137	0,36298	0,07563	0,05718
Belo Horizonte	35,15	35,15	0,41937	0,39148	0,08824	0,07623
Urbano	26,25	25,81	0,40162	0,34032	0,06349	0,04846
Rural	31,51	27,90	0,46936	0,38061	0,09501	0,05989
Espírito Santo	24,24	22,63	0,44820	0,39493	0,07493	0,05711
Urbano	24,60	24,21	0,45603	0,39544	0,07865	0,06231
Rural	23,15	17,80	0,42276	0,39284	0,06356	0,04123
Rio de Janeiro	27,88	27,75	0,41742	0,39170	0,06994	0,06148
Metrópole	29,19	29,19	0,42342	0,40629	0,07479	0,06796
Urbano	21,75	21,75	0,39946	0,34319	0,05233	0,04113
Rural	33,58	30,69	0,38389	0,31773	0,06853	0,04592
São Paulo	29,35	29,12	0,42988	0,41507	0,07788	0,07127
Metrópole	38,97	38,97	0,44840	0,43856	0,10921	0,10324
Urbano	20,44	20,44	0,39797	0,37292	0,04861	0,04245
Rural	22,58	18,94	0,40208	0,38577	0,05738	0,04295
Sul	19,71	18,49	0,42563	0,37658	0,05390	0,04145
Metropolitano	21,24	21,24	0,42692	0,38789	0,05754	0,04852
Urbano	18,03	17,10	0,42431	0,37157	0,05043	0,03924
Rural	22,54	19,04	0,42711	0,37400	0,05914	0,03917

Impacto combinado das transferências do governo FHC sobre os indicadores de pobreza, segundo Unidades da Federação e estratos de residência – 1999 (cont.)

Regiões, estados e estratos	Prop. pobres (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Paraná	24,72	23,50	0,42436	0,37622	0,06683	0,05221
Curitiba	25,71	25,71	0,42962	0,40197	0,07100	0,06199
Urbano	23,01	22,10	0,41567	0,36017	0,06171	0,04816
Rural	28,44	24,41	0,43855	0,37983	0,07611	0,04989
Santa Catarina	13,50	12,42	0,40891	0,34882	0,03538	0,02587
Urbano	11,43	10,86	0,38811	0,33370	0,02874	0,02230
Rural	19,09	16,65	0,44266	0,37555	0,05336	0,03553
Rio Grande do Sul	18,20	16,91	0,43358	0,38744	0,05129	0,03937
Porto Alegre	17,87	17,87	0,42400	0,37263	0,04742	0,03838
Urbano	17,83	16,61	0,45441	0,40719	0,05526	0,04289
Rural	19,76	15,97	0,40130	0,36482	0,04811	0,03218
Centro-Oeste	37,43	36,56	0,42533	0,39913	0,09674	0,08271
Distrito Federal	39,39	39,39	0,47290	0,45654	0,11657	0,10735
Urbano	37,54	37,54	0,42059	0,39139	0,09571	0,08258
Rural	34,92	29,64	0,38901	0,35774	0,07988	0,05720
Mato Grosso do Sul	37,67	36,93	0,42869	0,39773	0,09955	0,08397
Urbano	38,52	38,52	0,43886	0,40835	0,10622	0,09175
Rural	33,33	28,82	0,36872	0,32527	0,06552	0,04423
Mato Grosso	34,35	33,12	0,39587	0,36808	0,07918	0,06529
Urbano	35,36	35,36	0,39657	0,36907	0,08246	0,07102
Rural	31,43	26,64	0,39360	0,36428	0,06970	0,04876
Goiás	38,05	36,95	0,41711	0,38866	0,09616	0,08077
Urbano	38,09	38,09	0,42262	0,39326	0,09711	0,08380
Rural	37,84	31,97	0,39298	0,36479	0,09199	0,06761
Distrito Federal	39,39	39,39	0,47290	0,45654	0,11657	0,10735
Brasil	35,00	34,01	0,44750	0,40199	0,09762	0,07845
Metropolitano	36,88	36,88	0,45559	0,43438	0,10553	0,09541
Urbano	31,77	31,54	0,44059	0,38853	0,08750	0,07028
Rural	40,47	35,94	0,45008	0,38045	0,11158	0,07305

Fonte: PNAD 1999. Tabulações a partir de microdados.

ANEXO D

Impacto das transferências do Bolsa-Família sobre os indicadores de pobreza, segundo Unidades da Federação e estratos de residência – 2002

Regiões, estados e estratos	Prop. pobres (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Norte	43,22	39,76	0,43525	0,36439	0,11862	0,07157
Metropolitano	41,59	41,59	0,47553	0,38410	0,12999	0,08365
Urbano	43,23	38,96	0,42663	0,36241	0,11556	0,06904
Rural	52,01	48,81	0,42935	0,31014	0,12914	0,06557
Rondônia	31,17	27,13	0,41987	0,36320	0,08546	0,04989
Urbano	31,17	27,13	0,41987	0,36320	0,08546	0,04989
Acre	40,30	37,94	0,45209	0,36497	0,11297	0,06611
Urbano	40,30	37,94	0,45209	0,36497	0,11297	0,06611
Amazonas	45,28	40,40	0,45060	0,39218	0,13480	0,08269
Urbano	45,28	40,40	0,45060	0,39218	0,13480	0,08269
Roraima	45,02	39,91	0,44051	0,38737	0,12744	0,07884
Urbano	45,02	39,91	0,44051	0,38737	0,12744	0,07884
Pará	44,34	42,26	0,44193	0,36095	0,12183	0,07422
Belém	41,59	41,59	0,47553	0,38410	0,12999	0,08365
Urbano	46,23	42,72	0,42118	0,34549	0,11623	0,06774
Amapá	42,15	36,75	0,39812	0,36211	0,10143	0,06556
Urbano	42,15	36,75	0,39812	0,36211	0,10143	0,06556
Tocantins	45,61	40,96	0,39803	0,32199	0,10873	0,06030
Urbano	43,19	38,00	0,38378	0,32774	0,10102	0,05831
Rural	52,01	48,81	0,42935	0,31014	0,12914	0,06557
Nordeste	49,00	45,39	0,48379	0,37197	0,15003	0,08408
Metropolitano	51,20	51,20	0,50046	0,43849	0,16695	0,12549
Urbano	47,33	46,12	0,49342	0,38770	0,14824	0,08798
Rural	50,49	40,19	0,45630	0,28280	0,14184	0,04927
Maranhão	50,68	45,96	0,47361	0,35609	0,14973	0,07784
Urbano	50,45	49,59	0,49387	0,38353	0,15837	0,09367
Rural	51,13	38,81	0,43426	0,28706	0,13271	0,04669
Piauí	48,29	43,54	0,50502	0,36087	0,15682	0,07335
Urbano	42,77	41,83	0,48485	0,37985	0,12959	0,07610
Rural	56,79	46,19	0,52839	0,33444	0,19869	0,06913
Ceará	50,45	47,46	0,48152	0,36805	0,15344	0,08558
Fortaleza	45,33	45,32	0,46044	0,37581	0,12997	0,08645
Urbano	53,98	52,25	0,48769	0,38329	0,16491	0,09718
Rural	53,99	43,88	0,50298	0,32624	0,17687	0,06628
Rio Grande do Norte	39,47	35,26	0,49114	0,38109	0,12795	0,06848
Urbano	37,86	36,03	0,50556	0,40803	0,12769	0,07640
Rural	44,22	32,98	0,45488	0,29458	0,12871	0,04520

Impacto das transferências do Bolsa-Família sobre os indicadores de pobreza, segundo Unidades da Federação e estratos de residência – 2002 (cont.)

Regiões, estados e estratos	Prop. pobres (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Paraíba	44,06	40,06	0,45699	0,34373	0,11992	0,06287
Urbano	42,68	41,52	0,46964	0,36825	0,12195	0,07181
Rural	47,89	36,02	0,42568	0,26526	0,11428	0,03804
Pernambuco	54,13	51,37	0,49560	0,40365	0,17242	0,11056
Recife	57,41	57,41	0,52146	0,47310	0,19809	0,15809
Urbano	51,94	50,56	0,48345	0,38009	0,15751	0,09372
Rural	51,48	41,64	0,46170	0,27297	0,14820	0,04962
Alagoas	52,97	48,65	0,47876	0,35549	0,15913	0,08382
Urbano	51,43	50,45	0,50009	0,39145	0,16414	0,09775
Rural	56,20	44,88	0,43773	0,27051	0,14861	0,05452
Sergipe	40,48	37,38	0,46472	0,36020	0,11739	0,06491
Urbano	39,72	38,00	0,48863	0,38997	0,12442	0,07339
Rural	43,82	34,63	0,36886	0,21576	0,08628	0,02742
Bahia	48,26	44,86	0,48605	0,37298	0,14890	0,08450
Salvador	50,50	50,50	0,51126	0,45327	0,17105	0,13011
Urbano	47,54	46,57	0,50816	0,39905	0,15509	0,09273
Rural	47,64	38,69	0,43853	0,25886	0,12534	0,04191
Sudeste	28,72	27,75	0,43079	0,38033	0,07688	0,05632
Metropolitano	35,89	35,89	0,44369	0,41265	0,09960	0,08335
Urbano	22,31	21,55	0,41588	0,34131	0,05731	0,03607
Rural	26,58	18,13	0,40501	0,28809	0,06516	0,02181
Minas Gerais	27,09	24,41	0,43547	0,34451	0,07347	0,04054
Belo Horizonte	31,71	31,71	0,43342	0,37816	0,08605	0,06317
Urbano	24,81	23,32	0,44278	0,33892	0,06863	0,03692
Rural	28,67	17,00	0,41412	0,27385	0,07236	0,01841
Espírito Santo	22,05	18,69	0,42159	0,33290	0,05994	0,02996
Urbano	22,22	20,49	0,42094	0,32933	0,06023	0,03278
Rural	21,30	10,69	0,42464	0,36343	0,05863	0,01737
Rio de Janeiro	28,01	27,50	0,41564	0,37781	0,06936	0,05370
Metrópole	31,03	31,03	0,42240	0,38874	0,07792	0,06331
Urbano	18,53	16,71	0,38554	0,32850	0,04345	0,02599
Rural	22,61	19,27	0,36503	0,25025	0,04713	0,01811
São Paulo	30,35	30,25	0,43469	0,39781	0,08288	0,06728
Metrópole	39,88	39,88	0,45579	0,43084	0,11616	0,10059
Urbano	21,48	21,48	0,40104	0,34625	0,05251	0,03779
Rural	25,80	23,14	0,38838	0,30348	0,05889	0,03150
Sul	16,09	14,29	0,40008	0,31113	0,03971	0,02108
Metropolitano	20,32	19,41	0,42152	0,35821	0,05483	0,03632
Urbano	13,82	12,46	0,39619	0,30460	0,03353	0,01718
Rural	17,37	12,70	0,37242	0,22335	0,03769	0,01116

**Impacto das transferências do Bolsa-Família sobre os indicadores de pobreza, segundo
Unidades da Federação e estratos de residência – 2002 (cont.)**

Regiões, estados e estratos	Prop. pobres (%)		Razão do hiato		Hiato quadrático	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Paraná	19,28	17,29	0,39471	0,31569	0,04620	0,02620
Curitiba	22,83	22,83	0,44653	0,38503	0,06693	0,04830
Urbano	16,64	14,78	0,37769	0,29367	0,03719	0,01879
Rural	22,65	16,09	0,33781	0,19501	0,04003	0,01069
Santa Catarina	9,18	7,52	0,38207	0,29727	0,02248	0,01082
Urbano	8,91	7,58	0,38347	0,31058	0,02204	0,01160
Rural	10,33	7,28	0,37703	0,23944	0,02434	0,00756
Rio Grande do Sul	16,78	15,08	0,41112	0,30991	0,04279	0,02176
Porto Alegre	18,44	16,86	0,39838	0,33106	0,04579	0,02737
Urbano	15,15	14,36	0,42713	0,31482	0,04009	0,02057
Rural	17,52	13,31	0,40328	0,24319	0,04354	0,01353
Centro-Oeste	36,55	36,05	0,43142	0,37578	0,09634	0,07038
Distrito Federal	38,85	38,85	0,50394	0,46894	0,12663	0,10642
Urbano	36,76	36,76	0,41652	0,36150	0,09220	0,06740
Rural	31,86	27,68	0,40275	0,29498	0,07610	0,03469
Mato Grosso do Sul	34,83	34,17	0,40350	0,34724	0,08141	0,05711
Urbano	36,00	36,00	0,40250	0,35110	0,08336	0,06143
Rural	27,30	22,34	0,41200	0,30716	0,06886	0,02927
Mato Grosso	35,32	34,60	0,41592	0,35217	0,08798	0,06076
Urbano	35,52	35,52	0,41370	0,36007	0,08842	0,06557
Rural	34,54	31,00	0,42484	0,31672	0,08627	0,04193
Goiás	36,94	36,43	0,41863	0,35757	0,09435	0,06598
Urbano	37,64	37,64	0,42318	0,36616	0,09750	0,07065
Rural	31,70	27,34	0,37808	0,26887	0,07069	0,03097
Distrito Federal	38,85	38,85	0,50394	0,46894	0,12663	0,10642
Brasil	34,03	32,07	0,45083	0,37074	0,09605	0,06084
Metropolitano	36,99	36,88	0,45996	0,41676	0,10818	0,08595
Urbano	30,96	29,74	0,44835	0,36327	0,08669	0,05303
Rural	38,90	30,38	0,43977	0,28040	0,10446	0,03652

Fonte: PNAD 2002. Tabulações a partir de microdados.

NOTAS

1. Lei Orgânica de Assistência Social.
2. Lavinas, Rocha e Varsano, 1998.
3. Rocha e Garcia, 2001.
4. As condicionalidades associadas a programas de transferência de renda envolvem geralmente a frequência à escola de todas as crianças na família na faixa de 6 a 15 anos, assim como o acompanhamento do programa de vacinação. Embora essas condicionalidades objetivem melhorias nas condições de vida das famílias atendidas, são de difícil implementação e controle, às vezes pela falta do serviço público em questão ou pela falta de interesse das famílias.
5. Cabe lembrar que um programa federal de transferência de renda para subpopulações pobres específicas existe no Brasil desde a década de 1970. É o caso do Renda Mensal Vitalícia para o atendimento de idosos e portadores de deficiência, cujo modelo de financiamento e gestão foi alterado pela LOAS no início da década de 1990.
6. Não cabe incluir nas simulações o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, porque a sua clientela não é definida a partir de critérios gerais e nacionais, mas deriva da escolha de áreas onde é notória a prática de trabalho infantil em condições insalubres.
7. Para o procedimento metodológico de estabelecimento das linhas, ver Rocha, 1996.
8. Para o conceito de hiato de renda, ver Anexo A.
9. O Fome Zero foi lançado institucionalmente em 30/1/2003, em Brasília, com a instalação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar).
10. Exceto aquelas do Renda Mínima Vitalícia e da LOAS.
11. No caso do Bolsa-Escola, o objetivo é o de melhorar o nível de escolarização das crianças em famílias pobres, com contrapartida da frequência escolar. No caso do PETI, escolarização e combate ao trabalho infantil. No caso do Bolsa-Alimentação, melhorias de saúde e nutrição de mães e crianças em idade pré-escolar. Em todos os casos, o foco específico e estratégico são as crianças, de modo a melhorar imediatamente as condições de vida e romper o círculo vicioso da pobreza.
12. Por ocasião do lançamento do programa, o governo se propôs a atender a 20% da população-alvo no primeiro ano de execução (*Agroanalysis*, 2003).
13. Ministério de Segurança Alimentar.
14. Ministério da Educação.
15. Valores das linhas de indigência e de pobreza relativas a setembro de 2002 no Anexo B.
16. Vale lembrar que os benefícios aos idosos e portadores de deficiência vinculados ao programa de Renda Vitalícia e à LOAS são iguais ao salário mínimo.
17. O valor do hiato da renda era de R\$ 2,2 bilhões/mês, o que anualizado representa cerca de R\$ 27 bilhões ou 2,7% do PIB de 1999.

18. A tabela 6 mostra um total de 12,6 milhões de benefícios transferidos em dezembro de 2001 e 10,9 milhões em dezembro de 2002. Considerando, como se viu, que o número médio de benefícios por família não chega a dois, houve um claro retrocesso no tamanho da clientela atendida.
19. O programa é “universal” para os pobres com renda familiar *per capita* abaixo de R\$ 50, já que não condiciona a concessão do benefício a qualquer outro critério.
20. Para os requerimentos axiomáticos a serem satisfeitos pelas medidas de pobreza enquanto insuficiência de renda, ver Haguenaar, 1986, p. 121-125.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIMANDRO, R. (2003) “Guarda-chuva social”. In: *Agroanalysis*, v. 22, n. 10, dez./jan., p. 3-5.
- BALANÇO GERAL DA UNIÃO 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/bgu2001/Apresentacao.html>>. Acesso em: 22/10/2003.
- HUNGER ZERO PROJECT. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/download/Programa_FZ_Ingles.pdf>. Acesso em: 22/10/2003.
- IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, 1999 e 2002 (microdados).
- LAVINAS, L., ROCHA, S. VARSANO, RICARDO (1998) *Programas de garantia de renda mínima: uma orientação para os municípios*. Rio de Janeiro: Friedrich Ebert Stiftung (ILDES)/Fundação Ford, 88 p.
- LOBATO, A. LÚCIA (org.) (1998) *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA.
- MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.gov.br/optimalview/optimalview.urd/portal.show>>. Acesso em: 22/10/2003.
- PROGRAMA BOLSA ESCOLA. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/secie/default.asp>>. Acesso em: 22/10/2003.
- PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf>. Acesso em: 29/4/2004.
- ROCHA, S. (2002) “O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias”. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 32(1), abril, p. 73-105.
- _____. (2003) *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV.
- ROCHA, S., GARCIA, E. (2001) *O Programa de Bolsa-Escola Federal: uma avaliação do desenho e da operacionalização no período 1998-2000*. Relatório para a OIT, julho.